

对政府职能社区化的探讨

和经纬

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】为适应政府职能转变和城市社区建设的双重要求, 政府的部分职能必须社区化。以往, 我们对政府职能社会化有比较深入的研究, 而对政府职能社区化及其与政府职能社会化的关系则少有论述。政府职能社区化的相关理论问题和实践路径、推进策略仍有很多可以探讨之处。

【关键词】政府职能社区化, 理论问题, 实践路径

【中图分类号】D63 【文献标识码】A 【文章编号】1004- 4175(2003)04- 0069- 02

一

切实转变政府职能是经济发展和社会进步对政府提出的必然要求, 政府从微观经济领域中退出来, 改变对经济和社会事务大包大揽的局面而主要从事法规制订和宏观调控, 逐步形成“小政府, 大社会”的格局, 这是我国政府职能转变的基本方向。在政府职能转变的诸多路径中, 政府职能社区化是一个重要方面, 它在西方国家包括东欧前社会主义国家政府职能的剥离中都曾经是主要路径之一。但是在我国, 由于城市社区建设的逐步推进和政府职能转变的客观要求, 政府职能社区化必将成为一个重要的实践方向。

上世纪 80 年代中后期, 随着中国经济的快速发展, 社会发展与经济发展的步伐难以一致, 社会工作明显滞后。最终, 在城市, 中国选择了大力发展社区这条路。20 世纪 80 年代后期, 城市社区建设便开始萌发。1991 年, 国家民政部正式提出“社区建设”的口号, 全国各地随即掀起了轰轰烈烈的城市社区建设运动。十多年来取得了一定成就, 社会工作滞后的状况初步得到了改观, 具备了承担一部分政府职能的初步能力。

在我国的政府职能社区化中, 有几个理论问题需要明确:

1. 政府职能社区化与政府职能社会化的关系。所谓政府职能社会化, 是指政府改变传统的大包大揽的做法, 将原来由政府包揽管辖的许多事务通过转移或委托代理等方式, 改由企业、社会团体、群众组织、社会中介组织来办理, 以节约政府财政开支, 提高政府工作效率。社区作为社会的一种单位体制, 作为一种群众组织, 拥有承接政府剥离职能的一定能力, 因而政府职能社区化也是政府职能社会化的表现形式之一。职能社区化在各个国家和地区的发展程度是不同的。主要影响因素是社区发育程度和政府集权程度, 因而我国处于政府职能社区化程度比较低的阶段。

2. 我国政府职能社区化一定要遵循循序渐进的原则。我国的国情是, 强政府弱社会的格局延续了几十年, 制度的惯性相当牢固, 政府和社会关系的重构刚刚开始, 社区发展程度比较低, 自治能力和自理能力不够, 在很大程度上不完全

具备承接大量政府职能的力量, 如果超出特定的历史阶段, 不但无法保证这部分职能的有效行使, 影响居民生活质量, 而且会对社区长远发展产生负面影响。

3. 我国政府职能社区化尚不具备完全市场化的能力, 只有坚持行政转移和委托代理相结合的方式。在西方国家, 政府大多通过市场方式以招投标的形式外包给包括社区在内的承接主体, 而政府则处于相对超脱的地位, 主要进行监督管理。实践证明, 如果能有效避免招标中的腐败现象, 这将是一种行之有效的方式。但在我国很多城市, 实际情况决定了我们无法完全使用市场方式来解决政府职能的社区化问题。主要原因是我国社会主义市场经济起步不久, 市场发育不健全, 市场化程度不高, 市场机制和市场秩序还不完善, 在这点上无法和西方发达国家相比。二是用市场化方式解决公共服务职能的主体还相对单一, 很难营造良好的竞争环境, 因而招投标等市场化方式很难发挥其最大效用。三是“用者付费”理念在我国还未深入人心。用者付费是西方新公共管理的核心理念之一, 它主要用于纯公共物品和纯私人物品之间的半公共物品上, 避开连带性和消费不可分性障碍, 通过价格机制部分地收回成本。而在我国很多城市中, 相当多群众还抱着公共服务不收费的陈旧观念, 因此, 我国政府社区化应该随着用者付费理念的逐渐深入人心而逐步推进。

4. 要清晰界定政府职能社区化的范围。在政府职能中, 一般而言, 政治统治职能是不能被社区化的, 社区也不具备承担政治统治职能的资格和能力。而社会管理这一块, 则有很多可以交给社区来做, 其中的大部分是社会服务职能, 如治安联防、扶危济困、小区环境治理、垃圾处理、社区老龄活动等, 对此, 我们要有一个清晰的界定, 避免把不适合社区去做的事情压到社区身上, 也避免社区能够行使的职能仍然由政府在做。

二

笔者认为, 我国现阶段大部分城市的政府职能社区化的实践路径应该有步骤地逐步展开, 不可能一蹴而就。总结政府职能社区化的推进步骤, 应该包括以下几个方面:

1. 由于我国城市社区的自治能力还比较低, 首先应该把

一些原先社区已经在行使的部分职能完全社区化,如治安联防和老龄活动,这部分职能自建国以来在大部分城市已经由居委会和街道办事处负责,只不过一部分的管辖权还在政府(如有居委会老龄工作还要受市、区老龄委的指导)。作为第一步,政府可以将这些相对琐碎而又和社区居民生活密切相关的事务交给社区来做,而社区又同时具备了提供这部分公共服务的能力。实践证明,这些职能交给社区行使效果良好,社区的热情被充分激发了。

2 在第一步顺利实行的经验基础上,可以逐步将一部分有偿服务职能交给社区来做。在西方国家政府职能社区化中,市场化导向是一个重要取向。在我国,由于市场发育不健全,还无法在社区服务中完全引入市场机制,因此推进部分服务有偿化的资费应该本着绝大多数居民可以接受的原则,保证最大受益面,在此基础上进行市场化运作。推行有偿化初期,由于利益引诱不够,社区服务提供主体可能较少,或缺乏积极性,这种情况下需要政府积极引导服务主体,并通过减税、补贴乃至免税等方式予以补偿。待一套比较成熟的机制形成后再扩大市场化的程度,直至价格放开,而此时政府的职能也应做相应的调整,主要从事物价监督、质量技术监督等工作,而把服务市场化的主导权交给市场。

3 在第一步和第二步的基础上,可以将服务职能影响面超出社区范围的一部分职能交给社区行使,如交通疏导、公园经营等。这些职能传统上都由政府行使,且涉及面较广,往往涵盖城区乃至全市,因此这部分职能的社区化要本着审慎的原则进行。对于利诱性较强的服务,政府主要制订技术标准。而对利诱性不足的服务,政府要么以补贴或减免赋税的形式形成二次利诱,要么直接以外包合同的形式交给社区行使。

4 政府职能社区化的高级阶段就是政府不但将与社区生活直接相关的职能全部交给社区,甚至可以按照各个社区的不同情况将一些并非依托于社区的职能也下放给社区。政府只负责公共安全、户籍管理等少数事务。在我国,要达到这个层次还有很长的路要走。

三

政府职能交由社区行使必然要有一定的主体承接,这些主体并不只是居民委员会,我国城市社区承接政府职能的主体是多元化的,不同的社区承接主体的结构也不相同,就目前的理论和实践来看,有以下几种:

1 社区居委会。在我国,政府职能社区化的承接主体仍然局限于社区居民委员会(有的地方叫社区管理委员会,如深圳)。这种单一的组织形式反映了我国很多城市社区建设的实际情况。从长远来看,单一的组织形式缺乏竞争,将不利于社区化职能的有效行使,尤其是在我国社区建设的初期,更应该积极培育多元化的政府职能社区化承接主体。

2 社区服务委员会。这是有的学者提出的一种组织模式,即将社区服务委员会定位为政府职能社区化中有关社区服务的承接机构,从而将其与社区居民委员会和社区咨询议事机构相分离。应该说这是一种有益的尝试,但是社区居民

委员会和社区服务委员会之间如何分割社区化的政府职能,以及服务委员会如何避免行政化色彩,仍是一个尚待解决的问题。

3 物业管理公司。自1981年中国大陆第一家物业管理公司在深圳成立以来,物业管理就作为社区建设的伴生物而蓬勃发展,这种借鉴自港英的管理模式在促进社区发展,提高居民生活质量方面确实起到了十分积极的作用,但是随着物业和社区的发展,双方矛盾开始显现。在一些地方甚至出现了业主集体罢免物业管理公司的事件,这些问题的根源就在于政府职能社区化过程中未能清晰界定物业与社区各自承接职能的界限,致使市场化经营的管理公司过多侵蚀了本不属于自己的职能。因此,有必要对物业管理在社区建设中的职能权限做出一个准确的界定,由政府出面以法规的形式确定下来。

4 其他依托于社区的社会中介机构。在我国很多城市,社区都已建立起了多样的社会中介机构,它们正在积极行使着多样化的社区服务功能,其中很多属于原先由政府行使的职能。南京市鼓楼区、杭州市下城区、厦门市开元区等地的社会中介机构承担了很多原先由政府来行使的职能,如老龄活动、法律咨询、社区门诊、未成年人教育等,这些小型化的组织不同于社会上的中介组织,也不同于行政化的事业单位,它们依托于社区、服务于社区,充分发挥了短小精干的优势,很好地行使了社区化的政府职能。今后,这种小型化的“社区中介机构”应该大力推广。从实践来看,这种组织在东部沿海和经济发达地区运作得比较好,但是在中西部地区则发育缓慢,今后政府应该着力培育这种低运营成本、高效率的社区服务组织,并配套地培养一批从事此类社区服务的高素质从业者。

参考文献:

- [1] 杨珍. 城市社区建设与政府行为[J]. 行政论坛, 2002, (3).
- [2] 陈振明主编. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.
- [3] 薛冰. 社区建设中的政府职能转变[J]. 西北大学学报, 2002, 1.
- [4] 孙亚忠. 论政府职能的社会化[J]. 江苏社会科学, 2001, [6].
- [5] 卓越. 政府职能社会化比较[J]. 国家行政学院学报, 2001, [3].
- [6] [美]戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [7] [美]黎幅华. 美国社区服务[M]. 合肥: 中国科技大学出版社, 2002.
- [8] [美]戴维·奥斯本, 彼得·普拉斯克里特. 摒弃官僚制: 政府再造的五项战略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

责任编辑 于晓媛